

# Criterios

## La política de cooperación al desarrollo, el Tratado de Lisboa y la presidencia española en la UE en 2010

*José Manuel Sobrino Heredia*

**José Manuel Sobrino Heredia** é Catedrático de Dereito Internacional Público no Instituto Universitario de Estudos Europeos “Salvador de Madariaga”. Universidade da Coruña.

**José Manuel Sobrino Heredia** es Catedrático de Derecho Internacional Público en el Instituto Universitario de Estudios Europeos “Salvador de Madariaga”. Universidad de A Coruña.

# **La política de cooperación al desarrollo, el Tratado de Lisboa y la presidencia española en la UE en 2010**

*José Manuel Sobrino Heredia*

## **Introducción**

La UE es un importante actor internacional debido al peso de su economía, a su alto nivel de integración en el sistema multilateral, a los esfuerzos de estabilización en conflictos internacionales y, por lo que ahora nos interesa, a su volumen de ayuda al desarrollo y humanitaria. En este sentido, la política comunitaria de cooperación al desarrollo se ha convertido, con el paso de los años, en una importante señal de identidad internacional de la UE y en un instrumento fundamental para convertirla en una auténtica potencia civil.

Se trata, por otra parte, de una de las manifestaciones más antiguas de la presencia de la Unión Europea en la escena internacional, puesto que las relaciones de cooperación al desarrollo remontan al Tratado de la CEE 1957, al preverse, en su parte IV un régimen especial de asociación con determinados países y territorios de ultramar en vías de desarrollo, con los que, algunos Estados miembros, mantenían relaciones particulares de índole colonial. Al comenzar a independizarse estos países, en los albores

de la década de los sesenta del pasado siglo, la CEE comenzó a negociar con ellos una serie de Convenios de asociación que, iniciados en 1963, con ocasión de la firma del primer Convenio de Yaundé, se han ido prolongando de forma continuada hasta la fecha presente, al estar, hoy en día, cubiertas estas relaciones por el Acuerdo de asociación de Cotonú firmado en 2000 con una vigencia de veinte años y que abarca a la CE, sus 27 Estados miembros y a 77 Estados de África, Caribe y Pacífico, conocidos como Estados ACP.

Podríamos, de manera sucinta, caracterizar a estas relaciones por los siguientes rasgos: su continuidad (cincuenta años), su contractualidad (son el resultado de largas negociaciones que se plasman en convenios internacionales), su previsibilidad (pues se encierran en marcos temporales predeterminados, primero de cinco años, luego de diez y actualmente de veinte), su entidad (ya que se dispone de un importante ayuda financiera, que en el 10 FED se concreta en más de 22.000 millones de euro) y su particularidad, respecto de las restantes relaciones Norte-Sur (se podría hablar de unas relaciones Euro-Sur).

En cincuenta años de historia han ocurrido muchas cosas en este campo: se ha avanzado, se ha parado y se ha retrocedido. Las experiencias no han faltado, así se probaron fórmulas acuñadas en la declaración y programa sobre el NOEI (recuérdese, por ejemplo, la no reciprocidad, el Stabex, el Sysmin, etc.), se abrió el camino al desarrollo sostenible, se marcaron los Objetivos del Milenio, y se creó uno de los Fondos de ayuda al desarrollo mejor nutridos del planeta: el FED. Que, amén de esta característica, tienen la particularidad de estar dotados, al margen del presupuesto de la Comunidad, con aportaciones directas de los Estados miembros y con una clave de reparto diferente.

Poco a poco lo que fue una cooperación fundamentalmente regional se fue mundializando, especialmente, a partir de 1972 con la incorporación de

acciones horizontales de ayuda al desarrollo, como la humanitaria, la alimentaria o la de urgencia; y con la ampliación a nuevas áreas de actuación, tales como la mediterránea, la latinoamericana o la asiática. Estas nuevas situaciones fueron propiciando la necesidad de incorporar a los tratados constitutivos una nueva política complementaria de la de los Estados miembros y articulada con las restantes políticas europeas, lo que finalmente se produjo con el Tratado de la Unión Europea de 1992, donde la Política comunitaria de cooperación al desarrollo figura en su Título XX, artículos 177 a 181.

Por otro lo que había sido un trato global y, sin duda, privilegiado a los países ACP, enmarcado en el espíritu de Lomé, hoy en día, comienza a desmoronarse, tras el Acuerdo de Asociación de Cotonú, y la negociación y firma de los nuevos Acuerdos de Económicos de Asociación que, para adecuarse a la ortodoxia de las normas de la OMC, se están convirtiendo en acuerdos comerciales subregionales de naturaleza recíproca, como son los, hasta la fecha, firmados con el Foro del Caribe y con la Asociación Económicas de los Países del África Oriental y del Sur.

Durante años, estas relaciones constituyeron la punta de lanza de la actividad internacional de la UE, marcaron su identidad y forjaron una cierta reputación de la misma en relación con los terceros países, lo que le ha ido llevando a convertirse progresivamente en el mayor donante de AOD del mundo, ya que de la UE y sus Estados miembros, sale más de la mitad de esta ayuda. Además, la cooperación al desarrollo de la UE ha posibilitado que ésta se encuentre presente en, prácticamente, todos los rincones del planeta (así, es raro un país no desarrollado donde no exista una delegación de la Comisión europea administrando, con un alto grado de descentralización, los fondos europeos para el desarrollo).

Por otra parte, estas relaciones han venido gozando de una gran autonomía, sus responsables eran figuras políticas relevantes del panorama europeo, y,

en suma, venían a constituir, como vengo repitiendo, la esencia de la acción exterior europea. Con el tiempo, otras dimensiones civiles y políticas fueron incorporándose a esta acción. Planteándose con urgencia la necesidad de garantizar la coherencia entre todas ellas, como recuerda, el propio art. 3 del TUE. Y, esta exigencia, es la que parece también recogerse en el art. 208.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE, cuando afirma que “La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”. Confiando tal tarea de coordinación y coherencia al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18, 4º del TUE).

Ahora, el Tratado de Lisboa procede a una constitucionalización del conjunto de las relaciones de cooperación al desarrollo de la UE (art.208 TFUE), en la medida en que desaparece la excepción que figuraba en el art. 179 del TCE relativa a las relaciones con los países ACP. En otros términos, la Política de cooperación al desarrollo de la UE se referirá, a todas las relaciones de cooperación al desarrollo de la misma. Ello, a mi juicio, incluye dosis de coherencia, no sólo respecto de estas relaciones, sino, también, del conjunto de la acción exterior de la UE.

Precisamente, a España, le corresponderá pilotar, también, los primeros pasos del Tratado de Lisboa en este terreno. Y, al respecto, si una de las prioridades de la cuarta presidencia española de la UE (primer semestre de 2010) es impulsar, como se afirma repetidamente por sus responsables políticos, a Europa como actor global, deberá, por pura coherencia, prestar especial atención a la política comunitaria de cooperación al desarrollo, como expresión fundamental de la acción exterior de la UE. Y, ello, en un momento en que la coyuntura económica está llevando a muchos Estados miembros a mirar hacia sí mismos reduciendo su aporte al desarrollo.

España, tiene una cierta experiencia en este terreno. En efecto, en la evolución de estas relaciones de cooperación para el desarrollo viene participado nuestro país desde 1986, y ello ocurría, casi al mismo tiempo en que dejaba de ser un país asistido (1981) para pasar a constituirse en un Estado donante de ayuda al desarrollo. Por otro lado, la presencia española en la Dirección general de desarrollo ha sido importante históricamente, de suerte que cuando la abandonaron los franceses correspondió a dos comisarios españoles tal responsabilidad, luego, el interés ha ido menguado, al incrementarse los países miembros y al perder España como los otros cuatro grandes Estado su derecho a disponer de dos comisarios.

Ahora bien, a España, le tocó incorporarse a una Política ya en marcha, construida sin ella y que miraba fundamentalmente hacia las antiguas colonias de algunos Estados miembros, en especial situadas en el Continente africano. Poco o nada se pudo hacer con ocasión de nuestras anteriores presidencias de la Unión para reconducir esta situación, hoy, solo dos países de nuestra cercanía cultural e histórica: Guinea Ecuatorial y República Dominicana se ven beneficiados por la participación en el Acuerdo de Cotonú, y Cuba sin hacerlo es miembro del Grupo ACP.

Hay que tener en cuenta, también, que todos los Estados miembros de la Unión forman parte de Naciones Unidas y de las grandes organizaciones internacionales y que por ello están sometidos a las presiones que en este sentido se derivan de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más en concreto de su Octava meta definidora de una asociación global para el desarrollo. La UE como tal ha asumido, además, un cierto liderazgo en la definición de las declaraciones y los planes de acción de las principales conferencias internacionales sobre cuestiones que afectan a los países en desarrollo que han tenido lugar desde los años noventa. Mención muy especial requieren la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Avanzados, organizada conjuntamente por Naciones Unidas

y la Comunidad en Bruselas de mayo de 2001, la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo de marzo de 2002 y, sobre todo, la Ronda de Doha lanzada por la cuarta conferencia ministerial de la OMC en noviembre de 2001 y con la que el actual director general de la OMC y entonces comisario responsable de Comercio, Pascal Lamy, asumió la responsabilidad de conseguir resultados favorables para los países pobres.

Pues bien, curiosamente, la pérdida de protagonismo internacional de la cooperación al desarrollo en la acción exterior de la UE, coincide también en el tiempo con un incremento de su atención por parte de los gobernantes españoles en el ámbito nacional. De manera, que desde el 2004 se ha venido ampliando la preocupación de nuestro gobierno, poniendo, especial énfasis en el incremento de la ayuda oficial al desarrollo y en la mejora de su calidad. Al tiempo que se ha apostado por un desarrollo institucional y de gestión, y se ha extendiendo y diversificando internacionalmente su presencia en las más variadas zonas del planeta.

Se dibuja, pues, una especie de contradicción: a medida que aumenta la despreocupación europea por la cooperación al desarrollo se incrementa el interés de España por la misma que la ha convertido en uno de los ejes de su política exterior. En este sentido, la Presidencia semestral española del Consejo de la UE, debería ser el momento para hacer valer esta opción española e incluir esta política dentro de las prioridades de su actuación.

En este trabajo pretendo brevemente mostrar, en primer lugar, como la política de cooperación al desarrollo se ha ido convirtiendo en una Política de Estado en España (A), para, en un segundo momento, apuntar algunas prioridades que, a mi juicio, deberían figurar durante la presidencia española de la UE en este terreno (B).

## **A) La progresiva conversión de la cooperación al desarrollo en España en una Política de Estado**

Un rasgo que caracteriza a la política española de cooperación al desarrollo es un alto grado de compromiso político por parte del gobierno, la existencia de una estructura cada vez más amplia y profesionalizada y el incremento crecientes de recursos. La cooperación internacional al desarrollo es un eje crucial de la política exterior española, lo que incluso se ha visualizado de manera explícita al haber pasado el Ministerio de Asuntos Exteriores a denominarse Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Pero esto no ha sido así siempre, sino que es el resultado de una evolución.

### **a) Un poco de historia**

La política de cooperación internacional para el desarrollo es un aspecto fundamental de la acción exterior de todos los Estados democráticos frente a aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, y se basa en una concepción interdependiente y solidaria de las relaciones internacionales. En el caso español, el fundamento de la política de cooperación al desarrollo se encuentra en el mismo preámbulo de la Constitución Española de 1978, al proclamar la voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

La evolución de España en materia de cooperación internacional ha sido importantísima en los últimos años. Así, desde una perspectiva institucional, vemos como desde 1979-1980, las diferentes administraciones españolas comenzaron a preocuparse por el fomento de la cooperación internacional. Pero el punto de partida habría que situarlo en



1981, año en el que España dejó de ser país receptor de ayuda internacional, y a partir de entonces ha ido avanzando en nuevas líneas de cooperación ingresando en Bancos Regionales de Desarrollo y participando en los aumentos de recursos de estas instituciones, así como en los demás organismos de carácter económico y financiero dedicados a la cooperación para el desarrollo, en particular, de los Fondos y Programas de la Unión Europea.

Pero no será hasta 1985 cuando se cree la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, nacida con el objeto de regular las diferentes políticas de Cooperación llevadas a cabo por los Ministerios españoles, entre los que destacaban los de Economía y Asuntos Exteriores. Al ser el Ministerio de Asuntos Exteriores el que tenía una política más definida en este sentido, se creó, en 1985, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), a la que fueron adscritos los organismos autónomos Instituto de Cooperación Iberoamérica e Instituto Hispano-Árabe de Cultura; y como dependencia directa de su titular las Direcciones Generales de Relaciones Culturales, Cooperación Técnica Internacional y de Relaciones Económicas Internacionales, además de la Oficina y Comisión Nacional de Cooperación con Guinea Ecuatorial.

El Real Decreto 1527 / 1988, de 11 de noviembre, reestructuró la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), y creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que integra a los organismos autónomos Instituto de Cooperación Iberoamericana e Instituto Hispano Árabe de Cultura, la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial, así como determinadas competencias de la Dirección General de

Cooperación Técnica Internacional, todos ellos suprimidos a partir de la integración

El primer resultado global fue la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) desde 1987. Dichos planes contemplan la denominada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a la que cada vez se ido destinando una mayor cantidad de dinero.

Un hito fundamental en este recorrido fue la adopción de Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde se atribuye a la AECI la gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales. En esta Ley y en sus normas de de desarrollo se contempla y reconoce las Oficinas Técnicas de Cooperación, los Centros Culturales (CC) y los Centros de Formación de la Cooperación Española. (CFCE). En la actualidad, esta actuación exterior está conformada por 42 OTC, 17 CC y 3 CFCE, en países de Iberoamérica, África y Asia.

De este modo, se han ido progresivamente asumiendo por el Ministerio de Asuntos Exteriores determinadas competencias sobre política de cooperación al desarrollo, y se fueron creando multitud de organismos e instancias, consultoras y ejecutivas, que debían compatibilizarse y coordinarse con las competencias asumidas por otros Ministerios y organismos, así como por las Administraciones Autonómicas y Corporaciones Locales, al tiempo que se ha dio aumentando cuantitativa y cualitativamente las ayudas y el volumen de recursos destinados a la cooperación al desarrollo tanto bilateral como multilateral.

Poco a poco, España se ha ido dotando de una política nacional de cooperación al desarrollo, en este camino se ha convertido en el séptimo donante de AOD, como se desprende de los informes del Comité de Ayuda

al Desarrollo de la OCDE. Pero, no es solo un incremento cuantitativo, sino un cambio cualitativo, en el sentido de su transformación en una verdadera política de Estado, con una mayor implicación de la sociedad civil y alineada con las nuevas tendencias internacionales en esta materia. Este cambio cuantitativo y cualitativo, empezó a percibirse en 2004 con la aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, donde se afirma la intención de que esta política deje de ser una política de ayuda para convertirse en una política de desarrollo, y de que España pase a desempeñar un papel más activo en la política europea e internacional de cooperación internacional al desarrollo.

Desde una perspectiva política, más que jurídica, se puede hablar de un compromiso gubernamental, explicitado por el entonces Presidente en funciones, José Luís Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura, al mencionar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en particular, la lucha contra la pobreza como uno de los ejes centrales de su política de cooperación y desarrollo para la legislatura entrante, al tiempo que reiteraba el compromiso de destinar el 0,7% del PIB a ayuda oficial al desarrollo para 2012.

Pero, todo ello, para que no quedara en letra muerta, exigía un sustancial incremento de los fondos para AOD. En este sentido se constata en España un incremento significativo en la asignación de fondos para AOD, que ha permitido en 2009 alcanzar la meta del 0.5% y, eventualmente, si la tendencia continúa, se podría lograr la del 0.7% en 2012. En este sentido, hay que reconocer que la implicación española en este ámbito destaca positivamente en los últimos años en el marco europeo, donde la media se mantiene en un 0,35%. Este incremento financiero supone, por otro lado, un reforzamiento de España, en este terreno, a nivel tanto europeo como internacional.

En definitiva, ha habido un incremento de recursos considerable hasta alcanzar en 2009 los 5279 millones de euros y lograr, como decía, el objetivo del 0,5 por ciento de Ayuda Oficial al Desarrollo/Renta Nacional Bruta. La cooperación española se ha ampliado geográficamente y ahora actúa en los países menos avanzados del África Subsahariana, América Latina, el Magreb, los Balcanes y Asia, en coordinación con actores humanitarios nacionales y con las agencias de Naciones Unidas.

En general el impacto de España en las políticas de cooperación internacional al desarrollo comienza a ser destacable. En primer lugar porque el giro de la política española de cooperación al desarrollo la ha acercado a la de Europa, lo cual le ha permitido participar en el diseño y la búsqueda de una mayor coherencia y eficacia de la política comunitaria al desarrollo como un actor más comprometido. Segundo, el aumento de los montos asignados por el Estado Español a la AOD es significativo. Tercero, las reformas a la institucionalidad nacional de cooperación al desarrollo son clave también. Así mismo, es muy significativo el hecho que en estos cuatro años se haya profundizado un enfoque multilateral de trabajar en cooperación al desarrollo.

En otros términos, en relación con los restantes Estados miembros de la UE, el aporte de España pasa de ser marginal, a ser cada vez más relevante por la cantidad de la ayuda y por influir de manera cada vez más significativa en las definiciones estratégicas, por lo que se refiere a la eficacia y calidad de la ayuda, en la línea de la Declaración de París del Programa de Acción de Accra, de las Conferencias de Monterrey y Doha, o, en fin, del Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo.

Este compromiso de calidad se manifiesta en dos vertientes. Por un lado, mediante la aceptación del nuevo paradigma global. La cooperación

española suscribe plenamente el Consenso de Monterrey de 2002 y, sobre todo en lo que toca a calidad, la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda del año 2005 y los principios de armonización, alineamiento, apropiación, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua que constituyen el núcleo duro de esa Declaración. En el plano nacional, la preocupación prioritaria por la calidad de la ayuda se ha traducido en la satisfacción de una serie de exigencias, como son la coordinación entre los actores, una planificación y programación adecuadas, el perfeccionamiento de los instrumentos y el seguimiento y evaluación de lo que se hace.

#### **b) La situación actual de la Política española de cooperación para el desarrollo**

El marco actual viene definido en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), aprobado el 13 de febrero de 2009 por el Consejo de Ministros, y concretado en el Plan anual 2009. Serán estos instrumentos los que dirija esta política hacia el objetivo fijado por el actual gobierno español de destinar en esta legislatura el 0,7 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) a Ayuda Oficial al Desarrollo. Lo que situaría a España en la vanguardia europea en la lucha contra la pobreza y la ayuda al desarrollo. Según se extrae de estos documentos, serán, la crisis alimentaria, el cambio climático y las migraciones los ejes centrales de las políticas que se impulsarán, junto a género, educación, salud, agua y saneamiento, gobernabilidad, crecimiento económico, innovación y cultura. Si estas son las prioridades para la política española, las mismas deberían intentar introducirse durante la presidencia española de la UE por lo que respecta a la política europea en esta materia.

El plan fija especialmente la atención en la lucha contra el hambre y la erradicación de la pobreza, especialmente en África subsahariana y

América Latina. Reduce de 56 a 50 el número de países en los que establece actuar, en aplicación del Código de Conducta europeo que apuesta por concentrar la ayuda en un número limitado de países y sectores. De esas 50 naciones, 19 son latinoamericanas y 14 africanas. Por primera vez, las prioridades de la cooperación española abarcan a 14 de los 30 países más pobres del mundo. La idea motriz es la de pasar de una visión de la cooperación al desarrollo a una política integral para un desarrollo común compartido entre todos los países.

Si especificamos, un poco más, las prioridades del Plan Director, nos encontraríamos con las siguientes: prioridades horizontales como son la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión; la promoción de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática, la importancia del género en las políticas, la sostenibilidad ambiental y el respeto a la diversidad cultural. También existe todo un largo catálogo de prioridades sectoriales que enfatizan en ámbitos como la salud, el abastecimiento de agua, la educación, la lucha contra el hambre, la sostenibilidad, las migraciones y la construcción de la paz. El Plan destaca la importancia de las acciones en favor de la infancia y juventud, la defensa de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente. La acción humanitaria es central en el plan (según criterios de universalidad y no discriminación). Finalmente se destacan las prioridades geográficas y sus distintas categorías como son la asociación amplia, la asociación focalizada, la asociación con países de renta media y el enfoque regional.

## **B) La Política de cooperación al desarrollo como una de las prioridades de la presidencia española.**

### **a) La política de cooperación como prioridad**

España colocará "por primera vez" la política de cooperación al desarrollo entre las prioridades de una presidencia europea durante el periodo en que asuma esta responsabilidad en la primera mitad de 2010. Ello se desprende de distintas declaraciones públicas de los responsables españoles. Así, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, declaraba en su intervención en la Conferencia sobre la crisis económica y financiera mundial y su impacto en el desarrollo de Naciones Unidas (Nueva York, 24-26 de junio de 2009) que "el Gobierno español sigue comprometido en mantener sus objetivos de Ayuda Oficial al Desarrollo, en avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la lucha contra el cambio climático", mencionando la lucha contra la evasión fiscal y contra los paraísos fiscales como uno de los temas prioritarios de la presidencia española de la UE. Previamente, en unas declaraciones con ocasión del II Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo que tuvo lugar en Mérida el 22 de mayo de 2009, la Secretaría de Estado avanzó que España pretende organizar una reunión de alto nivel para comprobar si los nuevos instrumentos de cooperación puestos en marcha en los últimos años están dando resultados y para reflexionar sobre la arquitectura de la ayuda. Además, señalaba que la Presidencia española se ocupará de África y que se ha comprometido con la ONU a organizar una reunión preparatoria de la que tendrá lugar en septiembre de 2010 para evaluar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, después de los malos resultados arrojados por la revisión que se hizo en 2008, y en particular se pretendería tratar, en particular, los temas del hambre y miseria extrema, seguridad alimentaria, mortalidad infantil de 0 a 5 años y de las mujeres por causa de parto.

Por su parte, el Ministro de Asuntos Exteriores y de la Cooperación, el Sr. Moratinos afirmaba ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso (23 de junio de 2009) que, la igualdad debe

promoverse también “hacia afuera, entre los países desarrollados y en vías de desarrollo” y, por ello, adelantaba que la lucha contra la pobreza y la cooperación al desarrollo “será otro principio inspirador de la actuación de la Presidencia española”. En este sentido, anunciaba que, por primera vez, la lucha contra la pobreza va a ser asunto de debate en el Consejo Europeo durante el primer semestre de 2010, de cara a cumplir el compromiso de destinar ese año el 0,56 por ciento del Producto Interior Bruto europeo a ayuda al desarrollo y, con la vista puesta, en el objetivo del 0,7 por ciento en 2015. También, el hambre, será uno de los temas que se incluirán en la cumbre con los EEUU que se desarrollará, igualmente, durante esta presidencia.

En conexión con este posicionamiento, habría que recordar que 2010 será el año europeo contra la pobreza y marcará la entrada en el último quinquenio del calendario establecido por la comunidad internacional para materializar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este sentido, y con el fin de fortalecer la contribución de la Unión al desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) parecería conveniente, en sintonía con las anteriores presidencias, que las entrantes pongan el acento en aplicar de manera consecuente el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Esforzarse por cumplir los compromisos contraídos por la UE en Monterrey en el sentido de proporcionar más y mejor ayuda y, en especial, de incrementar su ayuda oficial al desarrollo (AOD) conforme a lo planificado. Además, las tres Presidencias deberían buscar la forma para que la UE asuma un papel directivo en la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, para de ese modo mejorar la complementariedad entre los donantes, así como la eficacia y eficiencia de la ayuda europea. Asimismo, debería abogar por el cumplimiento de los compromisos contraídos por la UE con relación a la coherencia de sus políticas de



desarrollo a fin de asegurar una mayor concordancia de las demás políticas de la UE con las actividades de desarrollo.

Si esto, es lo que parece que debería hacerse, llama, sin embargo, la atención la parquedad de la referencia que a estos temas se hace en el Programa de trabajo de la triple Presidencia (España, Bélgica y Hungría), donde en el Apartado 10 se indica tan sólo y de forma harto genérica que “En cuanto a la cooperación al desarrollo, el trío continuará con la tarea de intentar cumplir con los compromisos internacionales de calidad y cantidad de la ayuda para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

#### **b) Algunas propuestas que podrían acompañar esta prioridad**

España que ha hecho de la cooperación al desarrollo uno de los elementos más dinámicos de su proyección internacional, deberá enfrentarse a los argumentos de aquellos que defienden "aparcarse" los problemas de los países en desarrollo mientras el mundo desarrollado soluciona la actual crisis económica o los que piden vincular más esta ayuda a los intereses particulares de los donantes. Defendiendo la opinión de que las políticas de cooperación son hoy "más necesarias que nunca" y de que la actual crisis supone "nuevas oportunidades" para afrontar el desarrollo de los países empobrecidos de forma diferente a cómo se ha venido haciendo. En fin, como se ha repetido en múltiples foros, la ayuda al desarrollo no es una política para tiempos de bonanza económica; en los momentos difíciles es más importante que nunca mantener la ayuda prevista. En este sentido, podría a lo largo de los seis meses de la presidencia insistir, en mi opinión, en las siguientes cuestiones, que, en buena medida forman parte de la agenda nacional en esta materia:

1. Contribuir a reforzar la política de desarrollo de la Unión como **elemento político decisivo y distintivo** de la futura acción exterior de la

UE en la línea de lo dispuesto en el Tratado de la UE y en el Tratado de Funcionamiento de la UE.

2. Combatir **la pobreza**. Para ello, se podría partir del modelo español reflejado en el Pacto de Estado contra la Pobreza firmado por todos los partidos con representación parlamentaria junto a la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, y actuar en la línea de la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política de desarrollo comunitaria adoptada en noviembre de 2000, donde se establecía como objetivo primero la reducción de la pobreza, priorizando a los países menos avanzados y a los de bajos ingresos y prestando atención a las necesidades de países de renta media con bolsas de pobreza.
3. Focalizar la acción en la **erradicación del hambre**. La crisis financiera ha mostrado en los países pobres que dependen de las importaciones financieras como el colapso financiero ha provocado una crisis alimentaria y ha desestabilizado el mercado agrario. Baste recordar que el precio del cereal en 2008 aumentó un 80 por ciento con respecto a 2005. Ante esta situación España debería buscar que se apliquen los principios y compromisos internacionales suscritos por el Gobierno de España en el tema del hambre a la política interna de Cooperación, en consonancia con la Estrategia Española de Lucha contra el Hambre (AECID) y el Plan Director de la Cooperación Española. En la línea, también, obvio es decirlo, de la Declaración conjunta del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Comisión, adoptada el 20 de diciembre de 2005, y titulada “El consenso Europeo”. Y en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
4. Combatir y eliminar **los paraísos fiscales** en la línea de lo discutido en la Cumbre G-20 y sobre la base de lo afirmado en la Cumbre internacional de Monterrey sobre arquitectura financiera de la ayuda al

desarrollo, ya que los países en vías de desarrollo pierden por estas prácticas cuatro veces más de lo que perciben como ayuda oficial a la cooperación. Se trataría de destinar una parte de la ayuda al desarrollo a financiar programas en los países pobres destinados a frenar una sangría de en torno a 400.000 millones de dólares que acaba en los paraísos fiscales.

5. Hacer hincapié en la **eficacia y calidad de la ayuda**, en sintonía con las prioridades del Plan Director español 2009-2013 y los requerimientos de la Declaración de París, la Agenda de Accra y el Código de Conducta de la UE. Lo que implica reforzar los principios de coordinación, coherencia y complementariedad, así como, llevar adelante métodos operativos y principios para una **división del trabajo** más eficiente dentro de la UE y a nivel de país con miras a reducir los costos de transacción relacionados con las prestaciones de desarrollo de la UE. Ello, en la línea del Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo adoptado en 2007.
6. Profundizar en la denominada **nueva arquitectura o doctrina de cooperación internacional al desarrollo**, en la cual se ha trabajado desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE), y que se refiere, por una parte, a los objetivos de coordinación, armonización y alineamiento de los donantes para mejorar los resultados de las intervenciones y, por otra, al incremento del diálogo y participación con los socios, o receptores en la conceptualización más tradicional, para la apropiación y sostenibilidad de los beneficios.
7. Acentuar la atención sobre **África**, nuestro continente vecino y cuya situación impacta directamente sobre España en particular y la UE en general. En África, donde la presencia diplomática española y nuestra cooperación al desarrollo se han incrementado notablemente en los últimos años, los retos de desarrollo son enormes y de suma urgencia.

La lucha exitosa contra la pobreza en África es un factor particularmente decisivo que incide notablemente sobre la estabilidad política, económica y social de este Continente, así como sobre la migración, que confluye hacia Europa. Apoyo, por tanto, a la **Estrategia de la UE para África.**

8. Contribuir activamente a la aplicación del **Acuerdo de Cotonú que deberá ser revisado en 2010**, facilitando el proceso de negociación sobre los **Acuerdos de Asociación Económica**, así como la conclusión y aplicación exitosas de dichos Acuerdos como instrumentos de fomento del desarrollo y de la integración regional, en particular el alcanzado con los países del Caribe.
9. **Poner el acento en la interacción migración y desarrollo**, así como en la búsqueda de una mayor coherencia entre las políticas de migración y de desarrollo. Se debería prestar especial atención a las comunidades de inmigrantes para el desarrollo de sus respectivos países de origen. Y lograr avances en materia de remesas que es un ámbito especialmente afectado por la presente crisis económica internacional
10. **Apoyar el papel de la ONU en los aspectos de gobernanza económica mundial**, y en particular en la lucha global contra la pobreza y el cumplimiento de los objetivos del milenio. Y, en este sentido, reforzar el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, como un espacio multilateral de evaluación y rendición de cuentas en relación con los Objetivos del Milenio, y la elaboración de un patrón de evaluación, así como la elaboración de un Código de Buena Conducta de la AOD en el marco de las Naciones Unidas.

## **Conclusiones**

España ha hecho un gran esfuerzo en cooperación al desarrollo, forma parte de las prioridades de nuestro Gobierno actual. Por pura lógica ello debería repercutir en la Presidencia española de la UE, haciendo de este tema una de las prioridades de la agenda europea en el primer semestre de 2010 y, también, en los semestres sucesivos presididos por Bélgica y Hungría, con el objetivo de fomentar una nueva arquitectura europea de cooperación al desarrollo.

Para España, como hemos visto, la cooperación al desarrollo no es simplemente un instrumento más de nuestra política exterior, sino que es un elemento integrante de ésta que contribuye a su conformación y se incorpora al conjunto de consideraciones que definen los intereses del Estado en su actuación exterior. En este sentido se concibe la política de cooperación como una política pública de Estado y sitúa a nuestro país en el grupo de cabeza de la comunidad donante, por delante en términos absolutos de países tradicionalmente punteros, como los nórdicos. Este esfuerzo, sin parangón en nuestra historia, debe tener un reflejo en la Presidencia española de la UE.

La presidencia española tiene ante sí el desafío de incluir, especialmente, la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, fuente de injusticia, inestabilidad y violencia en el mundo, como una prioridad para esta Unión Europea que empezará a caminar por los nuevos espacios abiertos por el Tratado de Lisboa.